

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes

I.

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat nach § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes (PartG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 1984 (BGBl. I S. 242) dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über zwei Themenbereiche zu erstatten: über die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien und über die Entwicklung der Parteienfinanzen.

Aufgrund dieser gesetzlichen Verpflichtung erstatte ich nachfolgenden Bericht. Meine beiden früheren Berichte wurden als Bundestagsdrucksache 10/3235 vom 23. April 1985 und als Bundestagsdrucksache 10/5091 vom 26. Februar 1986 verteilt.

II.

Inhaltliche Grundlage meiner Berichtspflicht sind die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien für das Jahr 1985. Fristgerecht zum 30. September 1986 haben folgende Parteien ihre Rechenschaftsberichte eingereicht:

- Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU)
- Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)
- Deutsche Kommunistische Partei (DKP)
- DIE GRÜNEN
- Europäische Föderalistische Partei — Europa Partei (EFP)
- Freie Demokratische Partei (FDP)
- Freisoziale Union — Demokratische Mitte —, Hamburg (FSU)
- Hamburger Liste für Ausländerstopp (HLA)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Diese Rechenschaftsberichte wurden als Bundestagsdrucksache 10/6194 vom 16. Oktober 1986 verteilt.

Folgende Parteien haben nach antragsgemäß gewährter Verlängerung (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG) ihre Rechenschaftsberichte bis zum 31. Dezember 1986 vorgelegt:

- Alle Sozialversicherten und Rentner Deutschlands (Rentnerpartei) (ASD)
- Die Republikaner (REP)
- FRAUENPARTEI
- Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)
- Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)
- Südschleswigscher Wählerverband (SSW)
- Vertreter des Volkes — Die Goldene Partei

Die Rechenschaftsberichte dieser Parteien wurden in der Drucksache 10/6803 vom 22. Januar 1987 bekanntgemacht.

III.

Die Rechenschaftsberichte sind Ausdruck der in Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG für die Parteien begründeten verfassungsrechtlichen Pflicht, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Um diese Pflicht ordnungsgemäß erfüllen zu können, hat das Parteiengesetz in § 24 Bestimmungen über Inhalt und Aufbau des Rechenschaftsberichts getroffen: Er besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie aus einer Vermögensrechnung. Dem Aufbau einer Partei in Bundesverband, Landesverbände und Gebietsverbände entspricht die dreifache Gliederung des Rechenschaftsberichts nach diesen Organisationsebenen. Schließlich sind in einem besonderen Abschnitt die wahl-

kampfbezogenen Kosten einer jeden Wahl unabhängig von den Rechnungsjahren den wahlkampf-kostenbezogenen Einnahmen gegenüberzustellen.

IV.

Jeder Rechenschaftsbericht ist von Gesetzes wegen (§§ 29, 30 PartG) durch einen Wirtschaftsprüfer darauf zu überprüfen, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Dabei erstreckt sich der Umfang der Prüfung auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände. Die Prüfung bezieht sich darauf, daß aufgrund der Bücher und Schriften der Partei sowie nach den von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweisen der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Führt die Prüfung zu Einwendungen, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken.

Die für 1985 vorgelegten Rechenschaftsberichte der Parteien haben durchgängig einen Prüfungsvermerk mit der Bestätigung erhalten, daß der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Der Prüfungsvermerk im Rechenschaftsbericht für die Partei Die Republikaner enthält die Einschränkung, daß aufgrund der vom Vorstand gegebenen Erläuterungen zum Bericht 1985 die Prüfungshandlungen insoweit nicht vorgenommen werden konnten. Diese Erläuterungen des Vorstandes weisen darauf hin, daß aufgrund innerparteilicher Differenzen und Abspaltungen der Rechenschaftsbericht des Landesverbandes Baden-Württemberg nicht vorgelegt und daß deshalb die Abstimmung der Positionen „Beitragsforderungen“ bzw. „Beitragsverbindlichkeiten“ nicht erfolgen konnte.

V.

Um meinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, über die Entwicklung der Parteienfinanzen zu berichten,

habe ich in meinen beiden früheren Berichten die Einnahmen und Ausgaben der Parteien aufgrund der entsprechenden Angaben in den jeweiligen Rechenschaftsberichten tabellarisch dargestellt (Drucksache 10/3235, S. 3 sowie Drucksache 10/5091, S. 3f.). In dieser Gegenüberstellung habe ich die aus den jeweiligen Rechenschaftsberichten ersichtlichen Beträge prozentual zueinander in Beziehung gesetzt. Hierdurch treten Schwerpunkte und Verschiebungen und damit insgesamt die Entwicklungen in den Einnahmen und Ausgaben der Parteien deutlicher hervor als bei den konkreten Beträgen, die ohnehin im einzelnen den veröffentlichten Rechenschaftsberichten zu entnehmen sind.

Der tabellarische Überblick wird in diesem Bericht aufgrund der entsprechenden Angaben in den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien für das Jahr 1985 fortgesetzt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden dabei — wie bisher — bei den Einnahmen Spalte 2 (Einnahmen aus Vermögen), Spalte 3 (Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei) und Spalte 8 (Sonstige Einnahmen) der Rechenschaftsberichte nachfolgend als „Übrige Einnahmen“ zusammengefaßt. Bei den Ausgaben werden Spalte 3 (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information) und Spalte 4 (Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlen) als „Politische Tätigkeit“, und zwar innerhalb und außerhalb der Parteien, sowie Spalte 6 (Zinsen) und Spalte 7 (Sonstige Ausgaben) als „Übrige Ausgaben“ miteinander verbunden.

Die Zuschüsse von und an Gliederungen innerhalb der Parteien (Spalte 7 bei den Einnahmen und Spalte 5 bei den Ausgaben der Rechenschaftsberichte) bleiben als innerparteiliche Vermögensbewegungen außer Ansatz.

Für das Verhältnis der einzelnen Einnahmearten der Parteien untereinander ergibt sich aufgrund der Rechenschaftsberichte für das Jahr 1985 folgendes Bild:

	Regel- mäßige Beiträge	Spenden	Wahlkampf- kosten- erstattung	Chancen- ausgleich	Übrige Einnahmen
— in % —					
Alle Sozialversicherten und Rentner Deutsch- lands (Rentnerpartei)	30,86	64,98	—	—	4,16
Christlich-Demokratische Union	47,45	12,96	30,69	1,56	7,34
Christlich-Soziale Union	35,91	22,50	31,13	4,82	5,64
Deutsche Kommunistische Partei	51,73	44,58	—	—	3,69
DIE GRÜNEN	14,77	32,22	33,89	11,13	7,99
Die Republikaner	15,64	75,85	—	—	8,51
Europäische Föderalistische Partei — Europa Partei	24,99	74,37	—	—	0,64
FRAUENPARTEI	44,05	50,18	—	—	5,77
Freie Demokratische Partei	28,83	32,36	29,89	5,50	3,42
Freisoziale Union — Demokratische Mitte —, Hamburg	30,15	43,07	—	—	26,78
Hamburger Liste für Ausländerstopp	16,15	75,74	—	—	8,11
Nationaldemokratische Partei Deutschlands	27,86	48,48	—	—	23,66
Ökologisch-Demokratische Partei	28,51	67,05	—	—	4,44
Sozialdemokratische Partei Deutschlands ...	52,25	7,85	31,53	—	8,37
Südschleswigscher Wählerverband	30,09	1,61	3,81	—	64,49
Vertreter des Volkes — Die Goldene Partei .	—	15,61	—	—	84,39

Das Verhältnis der einzelnen Ausgabearten der Parteien zueinander sieht für das Jahr 1985 wie folgt aus:

	Personal- kosten	Verwaltungs- aufwand	Politische Tätigkeit	Übrige Ausgaben
— in % —				
Alle Sozialversicherten und Rentner Deutsch- lands (Rentnerpartei)	—	85,14	9,36	5,50
Christlich-Demokratische Union	32,30	21,82	43,02	2,86
Christlich-Soziale Union	28,77	17,81	43,91	9,51
Deutsche Kommunistische Partei	39,32	33,54	23,02	4,12
DIE GRÜNEN	13,16	18,07	61,37	7,40
Die Republikaner	15,54	47,26	22,30	14,90
Europäische Föderalistische Partei — Europa Partei	—	21,75	74,27	3,98
FRAUENPARTEI	—	57,51	38,04	4,45
Freie Demokratische Partei	22,36	25,72	43,10	8,82
Freisoziale Union — Demokratische Mitte —, Hamburg	22,84	21,16	51,81	4,19
Hamburger Liste für Ausländerstopp	—	10,56	67,87	21,57
Nationaldemokratische Partei Deutschlands	12,78	36,81	39,72	10,69
Ökologisch-Demokratische Partei	19,40	14,81	53,51	12,28
Sozialdemokratische Partei Deutschlands ...	34,67	18,04	44,97	2,32
Südschleswigscher Wählerverband	54,12	9,85	32,03	4,00
Vertreter des Volkes — Die Goldene Partei .	2,38	92,80	4,22	0,60

VI.

Für Parteien, die sich mit eigenen Wahlvorschlägen an der Bundestagswahl beteiligt haben, gewährt § 18 PartG einen Anspruch auf Erstattung der „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“. Diese Kosten werden von Gesetzes wegen in einer Wahlkampfpauschale von 5 DM je Wahlberechtigten pauschaliert. Die Festsetzung und Auszahlung des einer Partei zustehenden Erstattungsbetrages, mithin ihres Anteils an der Wahlkampfpauschale, erfolgt auf schriftlichen Antrag, der innerhalb von zwei Monaten nach dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages zu stellen ist. Auf den Erstattungsbetrag sind auf schriftlichen Antrag Abschlagszahlungen zu gewähren, und zwar jeweils höchstens 20 v. H. im zweiten und dritten Jahr der Wahlperiode sowie im Wahljahr, mithin insgesamt höchstens 60 v. H. Der Berechnung dieser Abschlagszahlungen liegt die Festsetzung des Erstattungsbetrages für die vorangegangene Bundestagswahl zugrunde. Die geleisteten Abschlagszahlungen sind auf den festgesetzten Erstattungsbetrag anzurechnen.

Die Pauschalierung der Wahlkampfkostenerstattung bedeutet, daß bereits durch Gesetz festgelegt ist, welche Beträge als notwendige Kosten eines angemessenen Wahlkampfes anzusehen sind, und zwar unabhängig von dem tatsächlichen Kostenaufwand. Vor allem wegen des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien hat das Parteiengesetz von einem Einzelnachweis der tatsächlich entstandenen Wahlkampfkosten Abstand genommen und mit ihrer Pauschalierung eine Richtgröße gesetzt. Diese kann indes durch das tatsächliche Finanzgebaren der einzelnen Parteien auch unter- bzw. überschritten werden, ohne daß hierdurch Rückforderungen des Staates oder Nachforderungen der Parteien ausgelöst würden. Den Rechenschaftsberichten der Parteien für das Jahr 1985 ist die Feststellung zu entnehmen, daß die wahlkampfbezogenen Kosten größer sind als die wahlkampfbezogenen Einnahmen, wobei letztere ganz überwiegend aus der Wahlkampfkostenerstattung stammen.

Auch im letzten Jahr wurden kritische Stimmen in der Öffentlichkeit laut, die sich gegen die überwiegende staatliche Finanzierung von Parteien wendeten. Diese sei von Gesetzes wegen verboten, wobei § 18 Abs. 6 PartG lediglich die entsprechende ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesetzlich verfestigt habe. Nach dieser Vorschrift, die durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577) in das Parteiengesetz eingefügt wurde, darf die staatliche Wahlkampfkostenerstattung gegenüber den übrigen Einnahmen einer Partei im zweiten Kalenderjahr nach der Erstattung der Kosten des Bundestagswahlkampfes und in den diesem Jahr vorangegangenen drei Kalenderjahren nicht überwiegen. Diese Bestimmung galt indes nach der Übergangsvorschrift des § 39 Abs. 1 PartG für die Wahlkampfkostenerstattung noch nicht für die Bundestagswahl vom 6. März 1983. Sie gelangt erstmalig für die Wahl zum 11. Deutschen Bundestag

am 25. Januar 1987 zur Anwendung. Mithin kann erst 1990, wenn die Rechenschaftsberichte für das Jahr 1989 vorliegen werden, geprüft werden, ob das gesetzliche Verbot einer überwiegenden Parteienfinanzierung aus Mitteln der Wahlkampfkostenerstattung eingehalten wurde. Auf diese eindeutige Gesetzeslage weise ich erneut hin.

VII.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577) wurde mit § 22a PartG der Chancenausgleich in das Parteiengesetz eingeführt. Der Chancenausgleich geht auf Vorschläge der 1983 beim Bundespräsidenten eingesetzten Sachverständigen-Kommission für die Parteienfinanzierung zurück. Der Chancenausgleich soll die Steuervorteile, die der Partei mit dem größten Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen und Spenden im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen durch staatlichen Steuerverzicht zugute gekommen sind, im Wege entsprechender Ausgleichszahlungen aus der Staatskasse an die anderen Parteien ausgleichen. Nicht das Eigenaufkommen der Parteien an Mitgliedsbeiträgen und Spenden, sondern nur deren steuerliche Begünstigung ist die Grundlage des Chancenausgleichs nach § 22a PartG. Der Chancenausgleich greift nicht in das unterschiedliche Aufkommen der Parteien an Beiträgen und Spenden ein, sondern beseitigt lediglich die ungleiche Wirkung steuerrechtlicher Regelungen, die die natürliche Wettbewerbslage der Parteien betreffen. Im Ergebnis werden alle Parteien so gestellt, als wenn ihr Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen und Spenden im Verhältnis zu ihrer politischen Stärke durch gleich hohe Steuervorteile begünstigt worden wäre. Die Zahlungen aus dem Chancenausgleich sind ihrer Natur nach keine Form einer staatlichen Finanzierung allgemeiner Parteiaufgaben, sondern eine steuerrechtlich veranlaßte und verfassungsrechtlich gebotene Kompensationsleistung des Staates. Zahlungen aus dem Chancenausgleich sind deshalb — ungeachtet dessen, daß sie aus der Staatskasse erfolgen — ebenso wie Beiträge und Spenden als eigene Einnahmen der Parteien anzusehen. Sie dürfen deshalb nicht dem Staatsanteil bei der Parteienfinanzierung zugerechnet werden, der durch das in § 18 Abs. 6 PartG enthaltene Verbot einer überwiegenden staatlichen Finanzierung der Parteien begrenzt ist. Dem entspricht es, wenn für die Berechnung des Chancenausgleichs die Mitgliedsbeiträge und Spenden sowie die erreichten Zweitstimmen als Bezugsgrößen gesetzlich bestimmt sind. Diese Bezugsgrößen liegen in der Sphäre der Parteien, nicht in der des Staates. Sie sind ausschließlich am Bürgerwillen und Wählerverhalten orientiert.

Zahlungen aus dem Chancenausgleich an die Parteien erfolgten erstmalig für das Jahr 1984. Darum habe ich das im Gesetz geregelte Berechnungsverfahren für diese Zahlungen in meinem letzten Bericht (Drucksache 10/5091, S. 5) dargestellt. Ausgangspunkt dieses Berechnungsverfahrens ist die Ermittlung der sogenannten Maßstabspartei, nämlich der Partei, die das günstigste Verhältnis von

Steuerermäßigung zu Wählerstimmen aufweist. Es schlägt sich im Quotienten aus Steuervorteil und Stimmenanteil einer Partei nieder. Die steuerliche Begünstigung legt das Gesetz mit 40 v. H. der Beiträge und Spenden fest.

Chancenausgleichsbeträge sind jährlich von Amts wegen zu zahlen. Die aktuellen Berechnungsgrößen für die zu Beginn dieses Jahres erfolgten Zahlungen für 1985 waren hinsichtlich des Aufkommens an Mitgliedsbeiträgen und Spenden die Rechenschaftsberichte der Parteien für das Jahr 1985 und hinsichtlich der erreichten Zweitstimmen das amtliche Wahlergebnis der Bundestagswahl 1983. Nach dieser Berechnung ergibt sich für die SPD im Verhältnis von Steuerbegünstigung und Zweitstimmen der höchste Begünstigungsquotient, so daß für sie kein Ausgleichsbetrag zu zahlen war. Chancenausgleichsbeträge waren wie folgt festzusetzen:

Christlich-Demokratische Union	3 859 954,94 DM
Christlich-Soziale Union	3 734 482,64 DM
DIE GRÜNEN	1 744 604,90 DM
Freie Demokratische Partei	1 063 923,32 DM

VIII.

Verschiedene Elemente der Parteienfinanzierung waren Gegenstand zweier zur gemeinsamen Entscheidung verbundener Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, die mit Urteil vom 14. Juli 1986 zum Abschluß gekommen sind. Im einzelnen wurden die steuerlichen Begünstigungen in § 10b des Einkommensteuergesetzes und § 9 Nr. 3 des Körperschaftsteuergesetzes, in den Fassungen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577), der Chancenausgleich des § 22 a PartG sowie das in § 18 Abs. 6 PartG begründete Verbot einer überwiegender Parteienfinanzierung durch die Wahlkampfkostenerstattung zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat die beiden angefochtenen steuerrechtlichen Vorschriften insoweit mit Artikel 3 Abs. 1 GG für unvereinbar angesehen, als danach die Abzugsfähigkeit von Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke nach bestimmten Vomhundertsätzen des Gesamtbetrages der Einkünfte des Einkommens oder der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter bemessen wird. Nach der Entscheidungsformel des Bundesverfassungsgerichts sind bis zu einer gesetzlichen Neuregelung diese beiden steuerrechtlichen Vorschriften im Wege vorläufiger Steuerfestsetzung mit der Maßgabe anzuwenden, daß Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke für jeden Steuerpflichtigen — unter Wegfall der Begrenzun-

gen auf die bisherigen Vomhundertsätze — bis zu einem Höchstbetrag von 100 000 DM abzugsfähig sind. Aus diesem Grunde ist es Aufgabe des Deutschen Bundestages, die ausstehende Neuregelung des § 10b des Einkommensteuergesetzes und des § 9 Nr. 3 des Körperschaftsteuergesetzes unter Beachtung dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts alsbald vorzunehmen.

Die gesetzliche Regelung des Chancenausgleichs hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen. In seiner Begründung hebt das Gericht die verfassungsrechtlich gebotene kompensatorische Funktion des Chancenausgleichs hervor, der die unterschiedlichen Auswirkungen des staatlichen Steuerverzichts bei Beiträgen und Spenden zwischen den Parteien nach ihrem Anteil an den Zweitstimmen ausgleicht. Steuerbegünstigung und Chancenausgleich stehen in einem Wirkungszusammenhang. Auch das oben dargestellte gesetzliche Berechnungsverfahren für den Chancenausgleich auf der Grundlage der Ermittlung der „Maßstabspartei“ hat das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet.

Schließlich sieht das Bundesverfassungsgericht in der ebenfalls angefochtenen Regelung des § 18 Abs. 6 PartG keine Verletzung des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit. Es bestätigt seine Rechtsprechung, daß es unbedenklich sei, den Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes von Staats wegen zu erstatten. Auch gegen die durch das Gesetz vorgenommene Pauschalierung der Wahlkampfkosten von je 5 DM je Wahlberechtigten bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Pauschalierung das Erstattungsverfahren vereinfacht, eine rein rechnerische Verteilung der Erstattungsbeträge erlaubt und Ermessensentscheidungen ausschließt.

Dabei geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß in der Regel die tatsächlichen Wahlkampfaufwendungen der Parteien nicht hinter den Erstattungsbeträgen zurückbleiben. Auch wenn die Pauschalierung dazu führen kann, daß in Einzelfällen den Parteien höhere Beträge für den Wahlkampf erstattet werden, als sie tatsächlich aufgewendet haben, sieht das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien die Pauschalierung als einen objektiven Maßstab für die Erstattung der Wahlkampfkosten an.

Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht sowohl das Verbot überwiegender Wahlkampfkostenerstattung (§ 18 Abs. 6 PartG) als auch die Ausgleichsfunktion des Chancenausgleichs (§ 22 a PartG) als mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Damit stellt sein Urteil vom 14. Juli 1986 eine Bestätigung von zwei wichtigen gesetzlichen Elementen der Parteienfinanzierung dar.

Bonn, den 4. Februar 1987

Dr. Jenninger

